



Rapport

h2>Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van Diemen geen duidelijkheid geeft over de voortgang van de besluitvorming en het te volgen traject inzake het op 16 juli 2006 ingediende verzoek om bouwvergunning voor het plaatsen van een LPG-station, terwijl vanaf 2002 duidelijk is dat het verzoekers wens is om een LPG verkooppunt toe te voegen aan het, op verzoek van de gemeente Diemen, verplaatste benzinestation.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Het college van burgemeester en wethouders van Diemen achtte het wenselijk om het in het centrum van Diemen gelegen benzinestation van de heer H. te verplaatsen en trad met hem in overleg. Blijkens het verslag van de bijeenkomst van 14 februari 2002 was over de locatie waarnaar het benzinestation mocht worden verplaatst overeenstemming bereikt. Naar aanleiding van het verzoek van de heer H. om te bezien op welke wijze snel een bestemmingsplanwijziging kon worden gerealiseerd was van de provincie vernomen dat deze procedure door de gemeente zelf kon worden gevoerd.

Tijdens de bespreking van 20 februari 2002 gaf de heer H. aan dat hij er voor had gekozen om een verkooppunt voor LPG aan het station toe te voegen. Uit het verslag van de bijeenkomst van 31 mei 2002 blijkt dat voor de basisuur van het terrein onder andere werd uitgegaan van een basisomzet van een half miljoen liter LPG. Tevens is tijdens laatstgenoemde bespreking door de gemeente opgemerkt dat zij de intentie zal uitspreken om de vrijstellingsprocedure op grond van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening te doorlopen en de heer H. zorg zal dragen voor een bouwaanvraag. Ten aanzien van de milieuaspecten zou de gemeente het afstandscriterium in verband met het gewenste LPG-verkooppunt kortsluiten. Opgemerkt werd daarbij dat die zaken tijdig moesten worden opgepakt om eventuele vertraging te voorkomen.

Blijkens een memorandum van het Bureau Zakelijke Overheidsbelangen Tankstations van 20 juni 2002 zou de realisatie van een LPG verkooppunt binnen de bestaande wettelijke normen mogelijk kunnen zijn.

2. In zijn brief van 19 maart 2004 schreef het college van burgemeester en wethouders dat de onderhandelingen over de verplaatsing van het benzineverkooppunt zodanig gevorderd waren, dat het college met verzoeker tot een intentieovereenkomst zou willen komen. Deze is op 2 april 2004 gesloten.

Blijkens een memo van de gemeente Diemen van 12 mei 2004 werd ernaar gestreefd het nieuwe tankstation per 1 januari 2005 operationeel te laten zijn. Op 22 juli 2004 diende

verzoeker zijn conceptaanvraag Wet milieubeheer in voor het oprichten en in werking hebben van een tankstation met LPG.

3. Op 25 augustus 2004 informeerde het college van burgemeester en wethouders de omwonenden van de beoogde locatie voor het tankstation over zijn besluit om de vrijstellingsprocedure ingevolge artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op te starten. In deze brief schrijft het college onder andere het volgende:

"In eerste instantie zullen bij het nieuwe tankstation, net als bij het bestaande verkooppunt (...), benzine en andere olieproducten verkrijgbaar zijn. Het is de bedoeling dat later ook wordt gestart met de verkoop van LPG. Vóórdat deze verkoop van LPG kan starten zal hiervoor eerst een milieuvergunningprocedure moeten worden doorlopen. Het nieuwe tankstation zal gaan voldoen aan alle wettelijke eisen dienaangaande."

4. Uit een e-mailwisseling tussen de gemeente Diemen en (de vertegenwoordiger van) verzoeker in de periode 27 augustus 2004 tot en met 6 september 2004, blijkt dat er voor werd gekozen om de aanvraag om bouwvergunning los te koppelen van de aanvraag om milieuvergunning. Hierdoor zou de verlening van de bouwvergunning niet hoeven te wachten op die van de milieuvergunning en openstelling in januari 2005 mogelijk zijn. In zijn e-mailbericht van 3 september 2004 merkte de projectleider van de gemeente Diemen op dat na verlening van de bouwvergunning en afhandeling van eventuele bezwaren, de aanvraag om een milieuvergunning alsnog in procedure kon worden gebracht en de verkoop van LPG dan na verlening van de milieuvergunning alsnog zou kunnen starten.

5. Op 26 oktober 2004 besloot het college van burgemeester en wethouders vrijstelling te verlenen en vergunning af te geven voor de bouw van een tankstation. In reactie op de ingediende zienswijzen schreef het college onder andere het volgende:

"Bij de beoordeling van de locatie is reeds gekeken naar de richtlijnen en voorwaarden die van toepassing zijn op tankstations met LPG. De bouwaanvraag voldoet aan de gestelde richtlijnen en voorwaarden. Op deze locatie is geen sprake van plaatsgebonden risico danwel van groepsrisico, aangezien aan de vereiste 80 m. afstand voldaan wordt."

6. Op 25 april 2006 bracht het college van burgemeester en wethouders verzoeker schriftelijk op de hoogte van de voortgang betreffende zijn aanvraag voor de oprichting van een LPG-installatie. Het college betreunde het dat de behandeling van de aanvraag vertraging had opgelopen, maar stelde dat naar verwachting in week 21 van 2006 een ontwerpbesluit genomen zou worden over het al dan niet verlenen van de milieuvergunning. Daarnaast merkte het college op dat het verzoeker bekend moest zijn dat de verkoop van LPG in het vigerende bestemmingsplan niet was toegestaan en hij een aanvraag om wijziging van het bestemmingsplan moest indienen, alsmede bij de gemeente diende te informeren naar de noodzaak voor een bouw- of aanlegvergunning.

7. In reactie op de medio juli 2006 door verzoeker ingediende aanvraag om een bouwvergunning voor het plaatsen van een LPG-installatie, schreef het college op 17 oktober 2006 dat het bouwplan in strijd was met het bestemmingsplan en onderzocht diende te worden of vrijstelling kon worden verleend. De uitkomsten van dat onderzoek zouden verzoeker zo spoedig mogelijk worden verleend.

8. Na verzoeker op 21 februari 2007 te hebben meegedeeld dat een raadsvoorstel in voorbereiding was, deelde het college verzoeker op 22 mei 2007 mee dat op dat moment niet aan de gemeenteraad zou worden voorgesteld om een beslissing te nemen op het verzoek om vrijstelling, omdat was geconstateerd dat er een knelpunt bestond met betrekking tot de ontruiming van en hulpverlening binnen de nabijgelegen wijk indien zich bij het tankstation een LPG-gerelateerde calamiteit zou voordoen. Het college schreef dit eerst nader te willen onderzoeken alvorens op het verzoek om vrijstelling te beslissen.

9. Naar aanleiding van de brief van het college van 22 mei 2007 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman met het verzoek te bemiddelen, omdat met ingang van 1 april 2005 wel de huurovereenkomst was ingegaan waarbij uitgegaan werd van de verkoop van LPG, maar er nog immer geen duidelijkheid was over de termijn waarbinnen deze verkoop een aanvang zou kunnen nemen.

10. In reactie op het op 12 juli 2007 door de Nationale ombudsman ingestelde onderzoek, erkende het college van burgemeester en wethouders dat de behandeling van de aanvragen om een bouw- en milieuvergunning lang duurde en gaf het aan dat daarvoor verontschuldiging aan verzoeker waren aangeboden.

Vervolgens gaf het college een historisch overzicht van de verplaatsing van het tankstation en merkte daarbij op dat er voor gekozen was om aanvankelijk nog geen LPG te gaan verkopen, waardoor een relatief snelle procedure gevolgd kon worden. De na de bouw van het tankstation op 6 december 2005 ingediende aanvraag om vergunning ingevolge de Wet milieubeheer was op 23 mei 2006 gewijzigd, waarbij het maximaal aantal te verkopen liters LPG naar beneden toe was bijgesteld. Verzoeker stelde dat dit was gedaan op verzoek van de gemeente, zodat de noodzakelijke procedure in gang gezet kon worden. Om de verkoop van LPG, in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, mogelijk te maken moet de vrijstellingsprocedure als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden gevolgd.

Het college merkte op dat er geen juridische beletselen waren om de procedure voor de milieuvergunning te starten, maar dat er in samenspraak met de heer H. voor was gekozen om de voorbereiding van de milieuvergunning parallel te laten lopen met de voorbereiding van de bouwvergunning annex vrijstelling, zodat omwonenden voor wie de voorgenomen verkoop van LPG naar verwachting een punt van zorg was niet op verschillende momenten geconfronteerd werden met meerdere procedures die in hun beleving hetzelfde onderwerp betroffen.

Dat volgens verzoeker reeds geruime tijd voor de feitelijke verplaatsing van het tankstation zijn wens tot verkoop van LPG bij (ambtenaren en bestuurders) van de gemeente Diemen bekend was, betekende naar de mening van het college niet dat de te doorlopen procedures geen vertraging zouden kunnen oplopen. In het onderhavige geval was de behandelduur veroorzaakt door de inhoudelijke gecompliceerdheid van de te maken afweging, de gewijzigde regelgeving inzake externe veiligheid en het bestuurlijke karakter van de te maken afweging. Het college stelde zich daarbij op het standpunt dat het bestuur bij het beslissen op een verzoek om vrijstelling een ruim, niet door de wet beperkt afwegingskader heeft en een dergelijk type besluit daardoor vrijwel altijd meer voorbereidingstijd nodig heeft dan een zogenoemde gebonden beslissing.

Met betrekking tot de af te geven milieuvergunning deelde het college mee dat op een besluit tot verlening van de milieuvergunning de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Tussen de start van die procedure en de verlening van de milieuvergunning liggen ongeveer tien weken, indien geen ontvankelijke zienswijzen worden ingediend. Een behandelduur van vier maanden behoort echter niet tot de uitzonderingen als er zienswijzen worden ingediend, zoals door het college in het onderhavige geval ook werd verwacht.

Inzake de te verlenen vrijstelling merkte het college op dat de gemeenteraad bevoegd is de vrijstelling te verlenen of te weigeren en dat de behandelduur in belangrijke mate afhangt van welk besluit de raad voornemens is te nemen. Bij verlening van vrijstelling zal ook eerst de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht moeten worden gevolgd, waarna van het college van gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar moet zijn ontvangen alvorens de raad definitief tot verlening van de verzochte vrijstelling kan besluiten. De ervaring leerde dat de behandelduur hierbij enige maanden kan bedragen.

Gelet hierop en gelet op het nadrukkelijk politiek-bestuurlijke karakter van de in dit kader te nemen beslissing, deelde het college de Nationale ombudsman mee niet in staat te zijn om aan te geven binnen welke tijd de vrijstelling van het bestemmingsplan waarschijnlijk geweigerd, dan wel verleend zal zijn.

11. In reactie op het standpunt van het college van burgemeester en wethouders merkte verzoeker op dat het hem nog steeds niet duidelijk was binnen welke termijn het college zou (kunnen) besluiten over het al dan niet in procedure brengen van de aanvraag om een milieuvergunning en wanneer het college de gemeenteraad een voorstel zou doen toekomen over het al dan niet verlenen van vrijstelling.

Daarnaast verbaasde verzoeker zich erover dat het college zich op het standpunt stelde dat er sprake zou zijn van een vrijheid om al dan niet positief op de ingediende aanvraag te beslissen. Naar de mening van verzoeker was het college verplicht de noodzakelijke procedure in gang te zetten met een positief advies. Ter onderbouwing van zijn standpunt

verwees verzoeker naar de e-mail van 3 september 2004 (zie hiervoor onder 4.).

12. Op 4 oktober 2007 verzocht de Nationale ombudsman het college van burgemeester en wethouders om binnen vier weken te reageren op hetgeen verzoeker stelde. In verband met het uitblijven van een reactie van het college, is op 4 december 2007 via de e-mail gerappelleerd met het verzoek aan te geven, waarom reactie was uitgebleven en wanneer alsnog op de brief van 4 oktober 2007 zou worden gereageerd. Ondanks herhaalde, telefonische, pogingen in de tweede helft van december 2007 om uitsluitel te krijgen ontving de Nationale ombudsman geen reactie.

II. Beoordeling

13. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd.

Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan gewekte verwachtingen over bijvoorbeeld het tijdstip van afhandeling van een klacht of een verzoek om een beslissing te nemen dient na te komen.

14. Bij dit vereiste geldt ten aanzien van de vraag wie gerechtvaardigde verwachtingen kan wekken, als uitgangspunt dat de burger redelijkerwijs heeft moeten kunnen aannemen dat het bestuursorgaan of de ambtenaar ter zake bevoegd was.

Ten aanzien van de vraag wanneer verwachtingen gerechtvaardigd zijn, geldt dat de omstandigheden van het specifieke geval daarbij een belangrijke rol spelen. Niet iedere handeling of mededeling van een bestuursorgaan of ambtenaar leidt tot een gerechtvaardigde verwachting.

15. Verwachtingen kunnen op verschillende manieren worden gewekt. De belangrijkste manieren zijn door het verstrekken van specifieke informatie, door het doen van toezeggingen, door het maken van afspraken en door het sluiten van een overeenkomst.

16. De heer H. stelt zich, blijkens zijn reactie op het standpunt van het college van burgemeester en wethouders, op het standpunt dat het college van burgemeester en wethouders gehouden is medewerking te verlenen aan de realisatie van een LPG-installatie in zijn tankstation. De Nationale ombudsman zal, mede gelet op de rechtsbeschermingprocedure zoals die voor aanvrager en belanghebbenden wettelijk is vastgelegd voor het verlenen van vrijstelling en bouwvergunning, geen oordeel uitspreken over de vraag of de gemeente Diemen gehouden is vrijstelling te verlenen, maar wel over de vraag in hoeverre behoorlijk is gehandeld door de heer H. geen duidelijkheid te verschaffen over het moment waarop het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad een voorstel zal doen toekomen over het al dan niet verlenen van vrijstelling, zodat het bestuurlijke traject zijn afronding kan krijgen.

17. De gemeente Diemen en verzoeker hebben in ieder geval vanaf februari 2002 onderhandeld over de verplaatsing van het tankstation. Vanaf dat moment was bekend dat de heer H. een verkooppunt voor LPG aan het station wenste toe te voegen. Tengevolge van deze onderhandelingen is er op 2 april 2004 met de heer H. een intentieovereenkomst gesloten.

Daarnaast is meerdere malen in correspondentie van of met de gemeente Diemen verwezen naar de voorgenomen realisatie van een LPG verkooppunt. Voorbeelden hiervan zijn de informatiebrief aan omwonenden van 25 augustus 2004, het e-mailbericht van 3 september 2004 en de reactie van het college van burgemeester en wethouders op de ingediende zienswijzen.

In het e-mailbericht van 3 september 2004 wordt aangegeven dat na verlening van de bouwvergunning en afhandeling van eventuele bezwaren, de aanvraag om een milieuvergunning alsnog in procedure kon worden gebracht en de verkoop van LPG dan na verlening van de milieuvergunning alsnog zou kunnen starten.

Ten slotte schreef het college van burgemeester en wethouders verzoeker op 25 april 2006 dat naar verwachting in week 21 van 2006 een ontwerpbesluit genomen zou worden over het al dan niet verlenen van de milieuvergunning, waarbij verzoeker overigens gewezen werd op het feit dat hij een aanvraag om wijziging van het bestemmingsplan moest indienen.

18. Erkend moet worden dat op voorhand niet of nauwelijks aangegeven kan worden hoeveel tijd een procedure voor het verlenen van vrijstelling in beslag zal nemen. Dit laat echter onverlet dat wel aangegeven kan worden, wanneer het college een voorstel inzake de gevraagde vrijstelling aan de gemeenteraad zal voorleggen. Het verloop van de procedure wekt de indruk dat het college de besluitvorming over de LPG-installatie alsmaar voor zich uitschuift. Gelet op het feit dat het college al jaren op de hoogte is van de wens van verzoeker, had van het college verwacht mogen worden dat het naar verzoeker toe een duidelijk beeld had gegeven over de duur van de procedure. Door dit na te laten heeft het college van burgemeester en wethouders van Diemen, gelet op hetgeen verzoeker is meegedeeld, gehandeld in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Het vorenstaande is voor de Nationale ombudsman aanleiding om aan dit rapport een aanbeveling te verbinden.

Slotbeschouwing

Verzoeker exploiteerde een benzinstation in het centrum van Diemen. Het college van burgemeester en wethouders vond het wenselijk om dat station te verplaatsen en vroeg

daartoe medewerking van verzoeker. Verzoeker werkte mee. Hij had echter ook een belang: uitbreiding van zijn benzinestation met LPG. Het college van burgemeester en wethouders heeft enerzijds geprofiteerd van de welwillende opstelling van verzoeker, doch heeft anderzijds zijn belangen verwaarloosd. Gelet op zijn constructieve opstelling had verzoeker beter verdiend.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Diemen is gegrond, wegens strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

Aanbeveling

Het college van burgemeester en wethouders wordt in overweging gegeven om verzoeker binnen een termijn van vier weken mee te delen wanneer het een voorstel aan de gemeenteraad inzake de gevraagde vrijstelling zal voorleggen.

Onderzoek

Op 14 juni 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H. te Velsen-Zuid, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Diemen.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen. Het college van burgemeester en wethouders gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift, gedateerd 12 juni 2007, met bijlagen.

2. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 12 juli 2007.
3. Reactie van het college van burgemeester en wethouders, gedateerd 9 augustus 2007.
4. Nadere reactie van verzoeker van 23 augustus 2007.
5. Reactie van verzoeker op het verslag van bevindingen.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.